

EL PLAZO LEGAL PARA ENTENDER DENEGADA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO LA RECLAMACIÓN PREVIA EN EL PROCESO ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL*

Ricardo P. Ron Latas

1.- Como es bien sabido, el requisito preprocesal típico y preceptivo dentro del proceso laboral especial de seguridad social es la reclamación administrativa previa¹. El art. 71.1 LPL-95 es, en este sentido, rotundo: “será requisito necesario para formular demanda en materia de seguridad social que los interesados interpongan reclamación previa ante la entidad gestora o la Tesorería General de la Seguridad Social”. La reclamación administrativa previa es, pues, necesaria siempre que algún interesado, sea persona física o jurídica con capacidad de obrar², pretenda demandar a una entidad gestora o servicio común de la seguridad social³, debiendo para ello observarse alguna de las dos vías que contemplan los números 2 y 3 del art. 71 de la LPL-95.

2.- En cualquier caso, lo cierto es que, tratándose de la vía de que se trate, el interesado no precisa, una vez interpuesta la reclamación previa, esperar una resolución expresa de la Administración que agote esa vía preprocesal para acudir a pleito, resultando suficiente la simple interposición de la reclamación previa, siempre y cuando la misma se resuelva antes de la celebración del juicio⁴. Bastará, pues, con haber presentado la reclamación administrativa previa para poder demandar a la Administración de la seguridad social. De este modo, la reclamación previa surtirá efectos incluso aunque

* ABREVIATURAS: Ar.: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi; BOE: Boletín Oficial del Estado; CE: Constitución Española; LPL-66: Ley de Procedimiento Laboral (Decreto 909/1966, de 21 de abril); LPL-73: Ley de Procedimiento Laboral (Decreto 2381/1973, de 17 de agosto); LPL-80: Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio); (LPL-90: Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril); LPL-95: Ley de Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril); LLPL: Leyes de Procedimiento Laboral; LRJAE-PAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre); STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; SSTSJ: Sentencias del los Tribunales Superiores de Justicia; SSTSud: Sentencias del Tribunal Supremo dictadas en unificación de doctrina.

¹ En este sentido, es ya un clásico ALONSO OLEA, M., *La reclamación administrativa previa. Un estudio sobre la vía administrativa como presupuesto del proceso ante la Jurisdicción del Trabajo*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla (Sevilla, 1961).

² Para los elementos personales de la reclamación administrativa previa en materia de seguridad social, véase LORENZO MEMBIELA, J.B., *La reclamación previa en el procedimiento ante la Seguridad Social*, Aranzadi (Pamplona, 1998), ps. 153 y ss.

³ Sobre los sujetos pasivos de la reclamación previa, véase GONZÁLEZ VELASCO, J., *Conciliación y reclamación previas en lo laboral*, EDESA (Madrid, 1998), ps. 34 y ss.

⁴ Cfr. GÓMEZ ABELLEIRA, F.J., *El proceso especial de seguridad social*, EDESA (en imprenta), p. 74. Los tribunales del orden social permiten, en efecto, “una reclamación administrativa previa formulada el mismo día que la demanda, o incluso luego ..., siempre que el juicio se celebre una vez resuelta expresamente aquélla” (*ibidem*, p. 152).

la demanda sea presentada el mismo día⁵, siempre, insisto, que el juicio se celebre una vez resuelta expresamente aquélla o, de no existir dicha resolución, una vez transcurrido el plazo legal de silencio administrativo⁶.

3.- Pues bien, esta situación, la situación que presenta cuando el interesado decide pleitear nada más haber interpuesto la reclamación previa, es precisamente la que nos da pie para plantearnos el siguiente interrogante: si la entidad gestora decide no contestar a la reclamación previa ¿cuándo deberá entenderse denegada la misma por silencio administrativo? La pregunta, como se ve, aunque obvia, no carece en modo alguno de importancia, pues, si la eficacia en pleito de la reclamación administrativa previa va a depender de que durante el transcurso de aquél transcurra el plazo de silencio administrativo, resulta imprescindible conocer cuál será éste. Y lo mismo puede decirse, *mutatis mutandis*, cuando el interesado decida esperar a que se resuelve su petición, demorando la presentación de la demanda hasta conocer las razones que la gestora o el servicio común correspondiente aleguen para aceptar o rechazar su reclamación.

Como es fácil suponer, aquí lo más lógico es que la norma procesal laboral, previendo dicha situación, imponga a la Administración un plazo máximo para entender denegada la reclamación del interesado por silencio administrativo, con el fin de que aquél no tenga que esperar *ad infinitum* por una respuesta a su petición, o, en su caso, ver como se rechaza su demanda por falta de reclamación previa, y sin que, por ello, exista necesidad de acudir, en este concreto aspecto, a la LRJAE-PAC; y más, cuando su disposición adicional 6ª.1 excluye de su ámbito la materia contenciosa de seguridad social⁷.

4.- Desde luego, la sucesivas LLPL promulgadas desde la instauración del sistema de seguridad social hasta la LPL-90 prestaron atención a ese hecho, y no dejaron de regular el plazo máximo para entender denegada la reclamación administrativa previa. Sin embargo, dicho plazo, que la LPL-90 -y con ella las LLPL de los años 1966, 1973 y 1980-, había fijado en 45 días⁸, fue modificado por el art. 46 Ley 42/1994, de 30 diciembre⁹, pero modificado en el sentido de eliminar ese concreto límite temporal de la norma adjetiva, dejando su fijación a un posterior desarrollo reglamentario del silencio administrativo¹⁰. Así, la modificación operada por la Ley 42/1994, y hoy incorporada al dictado de la LPL-95 a través de su art. 71.4, manifiesta lo siguiente: “la entidad deberá contestar expresamente en los plazos reglamentariamente previstos”.

⁵ Para una STSJ Cataluña de 11 octubre 1995 (Ar. 3984), valdría también con presentar la demanda antes de la reclamación previa, siempre y cuando ésta se resuelva antes del juicio.

⁶ En efecto, “en aras de la economía procesal y de conformidad con los valores consagrados por el art. 24 CE ya hace tiempo que los Tribunales sentaron el criterio ... según el cual debía de entenderse suficientemente cubierto el trámite de reclamación previa cuando al celebrarse el juicio ... ya hubiere recaído resolución denegatoria o transcurrido el tiempo para que debe entenderse denegada la solicitud formulada” (SEMPERE NAVARRO, A.V. y GARCÍA LÓPEZ, R., *Jurisprudencia Social. Unificación de Doctrina. 1991-1992*, Aranzadi [Pamplona, 1993], p. 392). Al respecto, véanse SSTsud de 30 marzo 1992 (Ar. 1887), 30 octubre 1995 (Ar. 7934), 17 diciembre 1996 (Ar. 9718), 18 marzo 1997 (Ar. 2569) y 21 julio 1997 (Ar. 5872); y SSTSJ Extremadura de 15 abril 1993 (Ar. 1735), Castilla-León (Burgos) de 9 enero 1996 (Ar. 38), Cataluña de 28 junio 1996 (Ar. 3394), Murcia de 22 abril 1997 (Ar. 1975), Castilla-La Mancha de 16 mayo 1997 (Ar. 2519), Castilla-León (Burgos) de 13 octubre 1997 (Ar. 3646) y Andalucía (Sevilla) de 9 diciembre 1997 (Ar. 4558).

⁷ Así es, según esa disposición adicional 6ª.1 LRJAE-PAC, “la impugnación de los actos de la Seguridad Social y Desempleo, en los términos previstos en el artículo 2 ... [LPL-90], así como su revisión de oficio, se regirán por lo dispuesto en dicha Ley”.

⁸ Cfr. art. 61 LLPL-66, -73 y -80.

⁹ BOE de 31 diciembre.

¹⁰ Según entienden BAYLOS GRAU, A., CRUZ VILLALÓN, J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., lo pretendido con la modificación fue “coordinar el procedimiento de las reclamaciones en materia de Seguridad Social con la «adecuación de procedimientos» que ordena la disposición adicional 3ª ... [LRJAE-PAC...], y] viene a querer compensar la exclusión ... operada ... por la disposición adicional 6ª ... [LRJAE-PAC]” (*Instituciones de Derecho Procesal Laboral*, 2ª ed., Trotta [Madrid, 1995], p. 111).

Lo que sorprende aquí no es el hecho de que se haya purgado un plazo ya tradicional en nuestro ordenamiento procesal laboral, dejando su regulación para un posterior desarrollo reglamentario, sino que lo que de verdad causa estupor es que, habiendo transcurrido ya más de un lustro desde esa modificación, ese desarrollo, que yo sepa, no se ha plasmado aún en la correspondiente norma reglamentaria, creando así un vacío legal que bien se hubiera podido solventar dejando subsistente esos 45 días de la LPL-90 en tanto no se desarrollase el precepto.

5.- Independientemente de las críticas que pueda suscitar ese olvido¹¹, a lo que se debe prestar atención ahora es justamente a la manera de integrar esa laguna legal. Pues bien, para cubrir ese vacío normativo el recurso más adecuado parece ser aquí la analogía; y más, cuando la propia LPL-95 contiene un precepto con la identidad de razón o igualdad jurídica esencial *eadem ratio decidendi* que exige el art. 4.1 del Código Civil.

En efecto, disponiendo el art. 69.2 LPL-95 que en caso de reclamación previa ante el “Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales u Organismos autónomos dependientes de los mismos”¹², y “transcurrido un mes sin haber sido notificada la resolución, el interesado podrá formalizar la demanda ante el Juzgado o la Sala Competente”, parece lo más lógico, al contenerse el precepto en la misma norma adjetiva que la laguna legal, que se deba acudir a éste¹³, sobre todo cuando los arts. 69.2 y 71.4 LPL-95 resultan, así lo prefiere el recurso a la analogía, “esencialmente idénticos”¹⁴. Más dudoso sería, en cambio, atender al plazo de 45 días que establecía el derogado art. 71.4 LPL-90¹⁵, pues, si bien en principio no parece que pueda descartarse una interpretación histórica de la norma, y acudir, así, a ese límite de los 45 días, la teoría general del derecho nos indica que los cuatro medios de interpretación de la norma jurídica no pueden utilizarse individualizadamente; lo importante, indican los más insignes tratadistas, “es no caer en el error de suponer que estos elementos den lugar a especies diversas de interpretación que pueden funcionar con independencia y a gusto del intérprete”¹⁶, pues “no se trata de operaciones separadas, sino de medios que tienen un fin coincidente y cooperan en una sola e indivisible unidad”¹⁷.

El plazo de un mes del art. 69.2 LPL-95 semeja, repito, el más conforme a la teoría general de interpretación de las leyes¹⁸. La LRJAE-PAC, incluso, apoya esa opinión, pues el plazo que el art. 125.2 LRJAE-PAC precepto éste incluido en el Título

¹¹ El principal reproche, a mi modo de ver, se ciñe al hecho de que, disponiendo la exposición de motivos de la Ley 42/1994 que las modificaciones operadas por ella persiguen “la aplicación concurrente y armónica del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral con las disposiciones incluidas en la ... [LRJAE-PAC], en el ámbito de la seguridad social” (exposición de motivos II, párr. 6º), no acaba de entenderse muy bien que la disposición adicional 6ª de esta última norma excluya de su ámbito de aplicación la impugnación de los actos de seguridad social y desempleo (Al respecto, véase MONTOTOY MELGAR, A., *et. al.*, *Curso de Procedimiento Laboral*, 5ª ed., Tecnos [Madrid, 1998], p. 158).

¹² Art. 69.1 LPL-95.

¹³ Esta es la doctrina contenida, por ejemplo, en una STSJ Galicia de 14 julio 1998 (recurso nº. 2707/1998).

¹⁴ LACRUZ BERDEJO, J.L., *et al.*, *Elementos de derecho Civil*, t. 1, vol. 1, 1ª ed., Bosch (Barcelona, 1982), p. 262.

¹⁵ Atienden al mismo, por ejemplo, SSTSJ Madrid de 5 junio 1997 (Ar. 2119) y País Vasco de 3 julio 1998 (Ar. 3798).

¹⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho civil español, común y foral*, t. 1, vol. 1, 12ª ed., REUS S.A. (Madrid, 1988), p. 550.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C., *Derecho Procesal del Trabajo*, 9ª ed., Civitas (Madrid, 1997), p. 145.

VIII, Capítulo III, rubricado justamente “reclamación previa a la vía judicial laboral” establece para entender desestimada por silencio administrativo las reclamaciones administrativas es también de un mes¹⁹. Lo que ya no cabría aquí es, a mi modo de ver, acudir al plazo de 3 meses que esa misma Ley estima en su art. 42.2 -en conjunción con el art. 43.3- como límite temporal máximo para resolver las solicitudes de los interesados²⁰, “porque el citado art. 125 está incluido en el Capítulo III que regula la reclamación previa a la vía judicial laboral, que forma parte del Título VIII, regulador de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales, disponiendo el art. 120.2 que la reclamación previa administrativa se tendrá que tramitar y resolver por las normas que contiene el Título y ..., en su defecto, por las generales de la ley”²¹, y “siguiendo este orden excluyente, habrá de acudirse al art. 125 y no al 42 encuadrado dentro de las normas generales de la ley”²².

¹⁹ Dentro de la doctrina, opta por el empleo unitario del art. 125.2 LRJAE-PAC, por ejemplo, LORENZO MEMBIELA, J.B., *La reclamación previa...*, cit., p. 182. Y, en la jurisprudencia, SSTSJ Andalucía (Sevilla) de 9 diciembre 1997 (cit. *supra*, nota 6), Andalucía (Granada) de 27 mayo 1998 (Ar. 2565) y Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 29 enero 1999 (Ar. 542).

²⁰ Al mismo acuden, sin embargo, entre otras, SSTSJ Asturias de 30 mayo 1997 (Ar. 1469), Andalucía (Sevilla) de 1 octubre 1998 (Ar. 3831) y Aragón de 5 junio 1999 (Ar. 2847).

²¹ STSJ Galicia de 14 julio 1988 (recurso nº 2707/1998), f.j. único, párr. 3º.

²² *Ibidem*.